

SWP-Aktuell

NR. 3 JANUAR 2022

Drei Szenarien zum Jemen-Krieg

Waffenstillstandsverhandlungen, Nord-Süd-Konfrontation oder Spaltung?

Mareike Transfeld

Die Zukunft des Jemen-Konflikts wird sich rund 120 Kilometer östlich der Hauptstadt Sanaa, in der Provinzhauptstadt Marib, entscheiden. Seit Februar 2021 dauern dort die Kämpfe zwischen der jemenitischen Regierung, die von Saudi-Arabien unterstützt wird und international anerkannt ist, und der aus dem Norden des Landes stammenden Huthi-Bewegung an. Die Huthis sind militärisch im Vorteil, konnten Marib bisher aber noch nicht einnehmen. Denkbare Szenarien für den weiteren Konfliktverlauf sind Waffenstillstandsverhandlungen nach einer erfolgreichen Verteidigung der Provinzhauptstadt, der Fall Maribs und die Verlagerung des Konflikts in die südlichen Landesteile sowie ein Sieg der Huthis als Ausgangspunkt für eine ausgehandelte Aufteilung des Landes unter Beteiligung der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und des Iran. Deutschland und seine europäischen Partner sollten vor diesem Hintergrund Annäherungsversuche der Regionalmächte unterstützen und bereits jetzt mit den jemenitischen Konfliktparteien und der Zivilgesellschaft neue politische Perspektiven für die Zukunft des Landes diskutieren.

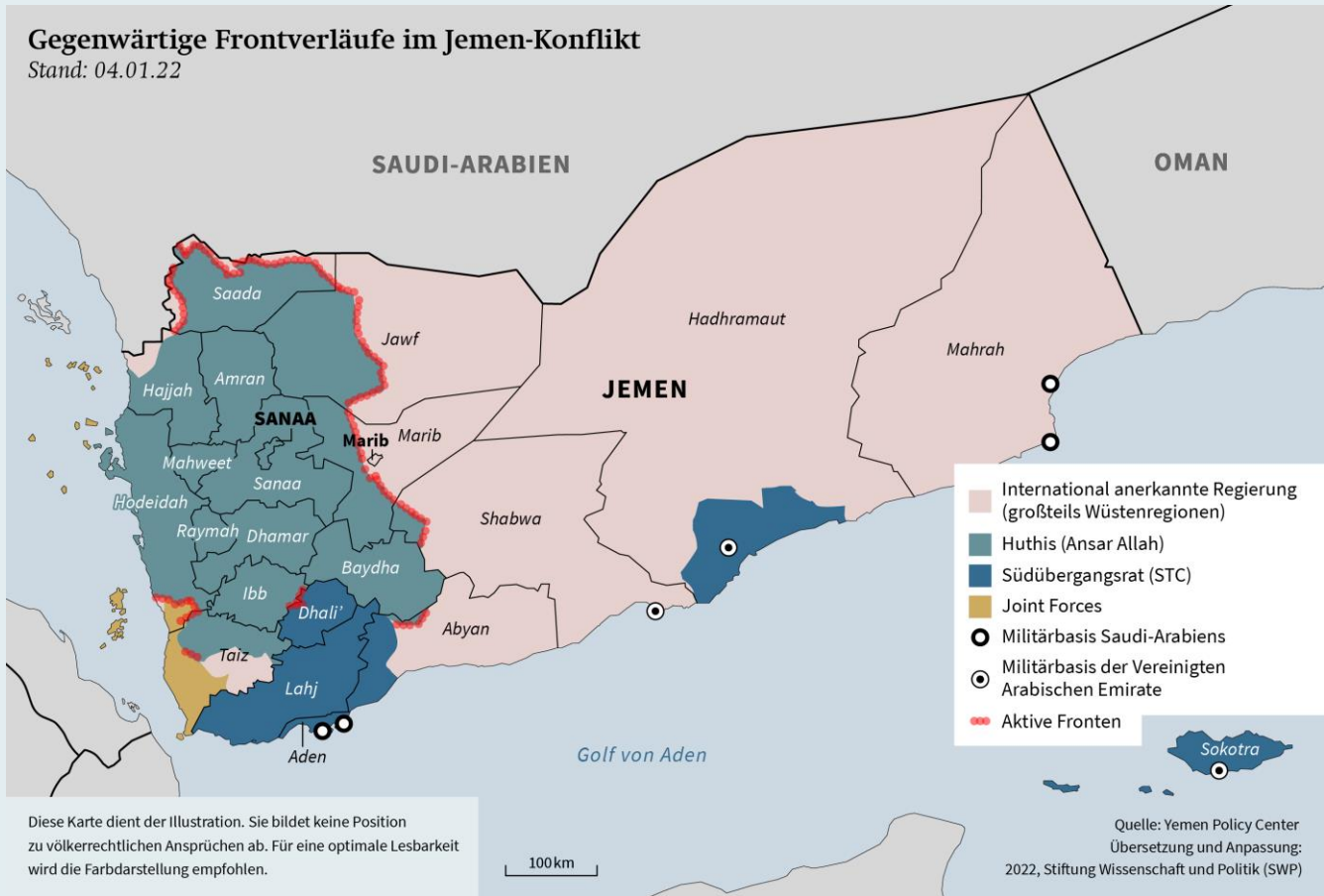
Der Verlust Maribs, der Hauptstadt der gleichnamigen erdölreichen Provinz, würde die jemenitische Regierung unter Übergangspräsident Abd Rabbu Mansur Hadi erheblich schwächen. Nach fast sieben Jahren Krieg ist Marib heute ihre mit Abstand wichtigste Hochburg. Trotz der Unterstützung durch die von Saudi-Arabien angeführte Militärkoalition hat die Regierung die Kontrolle über bedeutende Teile des Staatsgebiets verloren. Besonders schwer wiegt dabei, dass es ihr seit Beginn des Konflikts nicht gelungen ist, die Hauptstadt Sanaa zurückzuerobern, die die Huthis im September 2014 eingenommen haben.

Ursprünglich kommt die Huthi-Bewegung, auch bekannt unter dem Namen Ansar Allah (dt. »Anhänger Gottes«), aus der nördlichen Region Saada, die an Saudi-Arabien grenzt. Seit der Bildung einer eigenen Regierung im November 2016 fungiert sie als De-facto-Autorität im bevölkerungsreichen Nordwesten des Landes. Eine Militärkoalition, an deren Spitze Saudi-Arabien und die VAE stehen, hatte bereits im März 2015 in den Konflikt eingegriffen, um die international anerkannte Hadi-Regierung zu unterstützen. Riad befürchtete damals, der Iran könnte durch das Erstarken der Huthis an Einfluss auf der Arabischen Halb-



Gegenwärtige Frontverläufe im Jemen-Konflikt

Stand: 04.01.22



Diese Karte dient der Illustration. Sie bildet keine Position zu völkerrechtlichen Ansprüchen ab. Für eine optimale Lesbarkeit wird die Farbdarstellung empfohlen.

insel gewinnen. Um zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln, wurde im August 2021 mit Hans Grundberg bereits der vierte Sondergesandte der Vereinten Nationen (VN) eingesetzt. Bislang ist es aber weder der VN-Mission noch der arabischen Militärkoalition gelungen, die in der Resolution 2216 des VN-Sicherheitsrats definierten Ziele, nämlich den Rückzug der Huthis aus den Gebieten, die sie seit 2014 besetzt haben, die Rückgabe der aus dem staatlichen Arsenal entwendeten Waffen und die Wiederherstellung der international anerkannten Regierung, zu erreichen. Für Riad wird der Krieg zunehmend zu einer Belastung, auch deshalb, weil die Huthis mit Raketen und Drohnen strategische Ziele in Saudi-Arabien angreifen, wie zum Beispiel Flughäfen oder Ö Raffinerien. Zudem haben die von der Koalition begangenen Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen dem internationalen Ansehen des Königshauses massiv geschadet. Anstatt

den iranischen Einfluss einzudämmen, hat die Militärintervention sogar zu einer Intensivierung der Beziehungen zwischen den Huthis und Teheran beigetragen.

Die saudische Regierung hat zwar wiederholt signalisiert, dass sie einen Weg heraus aus dem Krieg sucht, ein Rückzug ohne Abkommen wäre aber eine politische Blamage und würde die innere Sicherheit Saudi-Arabiens weiter gefährden, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Huthis ihre Angriffe fortsetzen.

Das Versprechen von US-Präsident Joe Biden vom Februar 2021, durch eine diplomatische Offensive den Konflikt zu beenden, ist bislang nicht erfüllt worden. Die im März 2021 vom US-Sondergesandten Tim Lenderking und der saudischen Regierung unterbreiteten Verhandlungsangebote wurden von den Huthis abgelehnt.

Stattdessen hat die amerikanische Politik die Huthis in ihrem militärischen Vorgehen eher bestärkt: zunächst dadurch, dass Biden

die Einstufung der Huthis als terroristische Vereinigung, die der ehemalige Präsident Donald Trump im Februar 2021 angeordnet hatte, zurücknahm; dann durch den US-Truppenabzug aus Afghanistan, der die Absetzung der international anerkannten afghanischen Regierung durch die Taliban ermöglichte und von den Huthis als Präzedenzfall gesehen wird.

Im September 2021 erreichte die zweijährige Huthi-Offensive ihren vorläufigen Höhepunkt, als die Rebellen damit begannen, Marib aus nördlicher, westlicher und südlicher Richtung zu belagern. Vor diesem Hintergrund zeichnen sich für den weiteren Konfliktverlauf drei Szenarien mit unterschiedlicher Eintrittswahrscheinlichkeit ab.

Szenario 1: Verhandlungen zwischen den Huthis und der Hadi-Regierung

Die Huthis haben an Verhandlungen auf Augenhöhe wenig Interesse, solange sie militärisch im Vorteil sind. So war auch das letzte, im Dezember 2018 von den VN vermittelte Abkommen mit der Hadi-Regierung nur möglich, weil die Huthis zu diesem Zeitpunkt auf dem Kriegsschauplatz in der Defensive waren und glaubten, von Verhandlungen profitieren zu können. Denn letztlich wurde durch die Vereinbarung ein Einmarsch der Koalitionstruppen in die geostrategisch wichtige Hafenstadt Hodeidah abgewendet. Voraussetzung für erneute Friedensgespräche ist daher eine deutliche Verschiebung des militärischen Gleichgewichts zugunsten der Regierungstruppen. Vor diesem Hintergrund bemüht sich gegenwärtig Tareq Saleh, der Neffe des im Dezember 2017 von den Huthis getöteten ehemaligen Präsidenten Ali Abdullah Salih, die Anti-Huthi-Allianz zu vereinen. Er kommandiert die Joint Forces, einen losen Zusammenschluss verschiedener bewaffneter Gruppen. Doch ohne saudische Hilfe scheint eine militärische Wende in Marib unmöglich. Zwar wird Riad die jemenitische Regierung militärisch, politisch und wirtschaft-

lich unterstützen, solange es keine Übereinkunft mit dem Iran oder den Huthis gibt. Doch das Hauptinteresse Riads hat sich auf das im Südosten gelegene Gouvernement Mahrah verschoben, wo die saudische und die omanische Regierung über den Bau einer Ölpipeline verhandeln. Insgesamt hat das benachbarte Königreich sein Engagement im Jemen deutlich zurückgeschraubt. Nach Informationen des Yemen Data Projects ist die Zahl saudischer Luftangriffe seit 2018 stark gesunken, und auch die finanzielle Unterstützung hat beträchtlich nachgelassen: Seit 2020 zahlen die Saudis weder die Gehälter der jemenitischen Regierung noch die der Regierungstruppen. Selbst wenn es ihnen gelänge, die militärische Dynamik zu drehen, wären die Aussichten auf eine nachhaltige Konfliktlösung gering. Jenseits eines Waffenstillstands ist es unwahrscheinlich, dass sich die Konfliktparteien über eine Machtteilung einig werden. Dies liegt zum einen an der mangelnden Kompromissbereitschaft der Huthis. Sie haben sich in der Vergangenheit zwar auf Abkommen eingelassen, diese aber nicht eingehalten; zum anderen liegt es am fehlerhaften Verhandlungsrahmen der Vereinten Nationen, die den Krieg als Zweiparteienkonflikt missverstehen und dadurch lokale und regionale Akteure vernachlässigen. Noch problematischer ist, dass die VN-Vermittler einerseits die Machtposition der Huthis unterschätzen und andererseits deren Bereitschaft, militärische Gewinne im Gegenzug für eine politische Beteiligung in der Hadi-Regierung aufzugeben, überschätzen.

Szenario 2: Der Sieg der Huthis als Beginn einer neuen Nord-Süd- Konfrontation

Die Einnahme Maribs durch die Huthis würde die Dynamik des jemenitischen Konflikts entscheidend verändern. Da Marib die wichtigste Hochburg für die Hadi-Regierung darstellt, würde der Verlust der Stadt eine Schockwelle durch die übrigen fragilen Kontrollbereiche der Regierung schicken und zum schrittweisen Zusammenbruch der

Hadi-Administration führen. Die Gebiete außerhalb des Huthi-Territoriums stehen zwar nominell unter der Gewalt der Hadi-Regierung, tatsächlich werden sie aber von anderen bewaffneten Gruppen kontrolliert, wie dem Southern Transitional Council (STC, dt. Südübergangsrat) im Süden des Landes und den Joint Forces im Südwesten. Diese Fragmentierung erklärt sich vor allem aus den unterschiedlichen Zielen Saudi-Arabiens und der VAE im Jemen. Während es für Riad Vorrang hatte, die Huthis und damit den Einfluss Irans auf den Jemen zurückzudrängen, zielten die VAE mit ihrer Politik auf die Kontrolle der Seewege im Roten und Arabischen Meer und auf die Eindämmung der islamistischen Muslimbruderschaft ab. Diese ist im Jemen in Form der Islah-Partei aktiv. Da sich die Regierungsarmee zum großen Teil aus Truppen der Islah-Partei zusammensetzt, unterstützten die VAE stattdessen andere bewaffnete Gruppen. Diese sind zwar mit der Regierung verbunden, verfolgen aber letztendlich eigene Interessen, was zur Spaltung der Anti-Huthi-Allianz führte. So kämpften die Mitglieder des STC ursprünglich an der Seite der Regierung, trennten sich aber – angetrieben von dem Wunsch, den Süden in die Unabhängigkeit zu führen – mehr und mehr von dem Bündnis. Im August 2019 wurde die Hadi-Regierung sogar von Kämpfern des von den VAE gestützten STC aus der Übergangshauptstadt Aden vertrieben. Anschließend verlor die Regierung auch in den umliegenden Gebieten die Kontrolle über militärische Kräfte an den STC. Eine im November 2019 von Saudi-Arabien vermittelte Vereinbarung zwischen der Regierung und dem STC hatte das Ziel, die Gräben zu überwinden. Sie ist aber bis heute nicht umgesetzt worden. Stattdessen agiert der STC mit Unterstützung der VAE als Quasi-Regierung in und um Aden.

Im Hadhramaut unterhalten die VAE wiederum eigene Eliteeinheiten, die in Konkurrenz zu den Regierungstruppen stehen. An der jemenitischen Westküste unterstützen die Emirate die Joint Forces unter Saleh. Taiz, die bevölkerungsreichste Stadt im Westen des Landes und ein wichtiges Wirtschaftszentrum, wird sowohl poli-

tisch als auch militärisch direkt von der Islah-Partei beherrscht.

Im Falle eines Siegs in Marib ist es wahrscheinlich, dass die Huthis sich mit dem Nordjemen nicht zufriedengeben und das gesamte Staatsgebiet für sich beanspruchen werden. Damit könnten die Kämpfe um Territorien auch nach einem Kollaps der Regierung zwischen den Huthis, dem STC, den Joint Forces und anderen bewaffneten Gruppen weitergehen. In der südlichen, öl- und gasreichen Provinz Shabwa stehen bereits jetzt einige Bezirke unter dem militärischen Druck der Huthis. Es besteht die Befürchtung, dass die Rebellen sich weiter in das ressourcenreiche Hadhramaut vorwärtskämpfen könnten. Auf jeden Fall ist damit zu rechnen, dass sie versuchen werden, die von ihnen bereits jetzt belagerte Stadt Taiz einzunehmen.

Zu Beginn würde eine Offensive der Huthis aus dem Norden zwar deren Gegner zusammenschmieden. Mittel- und langfristig ist aber mit einer weiteren Fragmentierung der Anti-Huthi-Allianz zu rechnen. In Taiz beispielsweise haben die von den VAE unterstützten Joint Forces bereits 2019 begonnen, die Stadt allmählich zu infiltrieren, um der Dominanz der Islah-Partei entgegenzuwirken. Zwar hegen die Joint Forces heute noch Loyalitäten gegenüber Hadi, im Falle einer Niederlage der Regierung in Marib würden sie sich aber stärker an der VAE-Politik orientieren, was zu offenen Konflikten mit der Islah-Partei führen könnte. Zudem könnte Tareq Saleh versucht sein, die Positionen der Hadi-Regierung einzunehmen, was wiederum Auseinandersetzungen mit dem STC nach sich ziehen würde.

Szenario 3: Maribs Fall und eine verhandelte Aufteilung des Landes

In diesem Szenario verhandeln die Huthis nach dem Fall Maribs und dem Kollaps der international anerkannten Regierung direkt mit den Regionalmächten über eine Lösung, die zur Spaltung des Landes in einen Nord- und einen oder mehrere Südteile führen würde. Eine Schlüsselrolle kommt hierbei

den VAE zu, die ein großes Interesse an der Wahrung ihres Einflusses im Südjemen haben. Schon jetzt besitzen die Emirate faktisch die Kontrolle über den Hafen von Aden, die Meerenge von Bab al-Mandab und die Insel Sokotra vor dem Horn von Afrika. Gleichzeitig können sie die Islah-Partei, die sie als Bedrohung sehen, durch ihre lokalen Partner schwächen.

Nachdem den VAE im Jahr 2019 die eigene Verwundbarkeit vor Augen geführt worden war, als Öltanker in ihren Territorialgewässern angegriffen wurden, setzten sie auf eine Entspannung ihres Verhältnisses zu Teheran. Als vertrauensbildende Maßnahme zogen sie ihre Truppen sukzessive aus dem Jemen ab, insbesondere aus der Region um den Hafen von Hodeidah. Die strategisch wichtige Stadt konnte daraufhin im November 2021 komplett von den Huthis eingenommen werden.

Um aber ihre Einflussgebiete im Südjemen dauerhaft zu erhalten, müssen die VAE die Huthis durch eine Mischung aus militärischer Gewaltandrohung und Verhandlungen im Norden eindämmen. Die saudische Regierung ordnet sich in diesem Szenario in ihrem militärischen und diplomatischen Vorgehen den VAE unter, da sie ihre Interessen mit ihrer eigenen Strategie bisher nicht durchsetzen konnte. Im Dezember 2021 verteidigte die Anti-Huthi-Allianz bereits erfolgreich Shabwa: Von den VAE protegierte Kräfte verdrängten hier die Islah-Partei aus der Lokalregierung, während die Saudis eine Offensive der Joint Forces gegen die Huthis unterstützten und so verlorenen Boden wieder gutmachten.

Friedensgespräche dürften in diesem Szenario an die Direktverhandlungen zwischen den beiden Golfmonarchien und den Huthis anknüpfen, die in der Vergangenheit im Oman stattgefunden haben. Anders als der VN-Friedensprozess berücksichtigte dieser parallele Track stärker das Interessengeflecht und das Machtgleichgewicht der lokalen und regionalen Akteure.

Ziel der Direktverhandlungen wäre es, sowohl dem weiteren militärischen Vormarsch der Huthis innerhalb der jemenitischen Grenzen als auch den Raketen- und

Bodenangriffen auf saudisches Territorium ein Ende zu setzen. Saudi-Arabien dürfte hierzu auf eine Pufferzone an der eigenen Grenze zum Jemen bestehen. Im Gegenzug müssten die Golfstaaten die Herrschaft der Huthis im Nordjemen akzeptieren. Diese würden ihrerseits ein Ende der Luft-, Land- und Seeblockade verlangen. Außerdem könnten sie das Recht, Erdöl zu exportieren, einfordern, da dies für ein wirtschaftliches Überleben des Nordjemen unabdingbar ist. Diese Lösung bedarf des konstruktiven Einflusses der Iraner auf die Huthis und einer Übereinkunft zwischen dem Iran und Saudi-Arabien. Damit ist mittelfristig aber nur zu rechnen, wenn die Golfstaaten weiter mit vertrauensbildenden Maßnahmen auf die Regierung in Teheran einwirken und die internationalen Atomgespräche mit dem Iran produktiv verlaufen.

Tatsächlich kann mit Verhandlungen zwischen den Golfmonarchien und den Huthis aber nur die regionale Dimension des Konflikts beendet werden. Nicht nur die Huthis, sondern auch der STC hoffen, in diesem Szenario als Vertreter der von ihnen kontrollierten Territorien anerkannt zu werden. Da der STC das komplette Gebiet des ehemals unabhängigen südjemenitischen Staates fordert, müssten die VAE vor möglichen Verhandlungen Spannungen zwischen lokalen Akteuren im Südjemen klären. Der STC müsste ausgebremst und Gruppen, die sich nicht durch ihn vertreten fühlen, müssten in Gespräche involviert werden. Das gilt speziell für die Joint Forces mit ihren Untergruppierungen und für Vertreter der Provinzen Hadhramaut und Mahrah. Die Stabilität des Landes hängt daher nicht nur vom Agieren der Huthis, sondern auch von einem politischen Konsens der verbliebenen Anti-Huthi-Allianz ab.

Fazit

Das Eintreten des ersten Szenarios ist unwahrscheinlich: Die Hadi-Regierung könnte die Stadt Marib zwar noch einige Monate halten, eine Verschiebung des militärischen Gleichgewichts zu ihren Gunsten ist aber

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2022A03

schwer vorstellbar. Ob das dritte Szenario eintritt und eine Beendigung des Konflikts eingeleitet werden kann, hängt davon ab, ob die Regionalmächte Saudi-Arabien, die VAE und Iran eine konstruktive Rolle einnehmen. Denn eine stabile politische Ordnung kann im Jemen nur entstehen, wenn die Auswirkungen der regionalen Auseinandersetzungen auf die interne Konflikt-dynamik minimiert werden und ein pragmatischer, zielgerichteter und inklusiver Dialog aufgenommen wird, in den neben den jemenitischen Streitparteien auch Frauen und die Zivilgesellschaft eingebunden sind. Deutschland und seine europäischen Partner sollten vor diesem Hintergrund weiter auf Saudi-Arabien und Iran einwirken, um eine Verhandlungslösung zwischen Riad und den Huthis zu ermöglichen. Dabei sollte ein enger Schulterschluss mit Oman gesucht werden, da Maskat zu beiden Ländern gute Beziehungen unterhält.

Innerhalb der VN-Mission sollten Berlin und Brüssel für einen flexibleren Ansatz bei den Verhandlungen werben. Besonders nach einem Zusammenbruch der Hadi-Regierung und im Fall von Direktgesprächen zwischen den Huthis und den Golfstaaten sollten sich die VN weiterhin für eine inklusive Lösung und einen politischen Dialog starkmachen. Um die VN hierbei zu unterstützen, sollten die Europäer vor allem die VAE dahingehend in die Pflicht nehmen, dass diese mäßigend auf die von ihnen kontrollierten lokalen Gruppen einwirken. Gegenüber den Huthis sollte die Bundesregierung keine konkreten Zugeständnisse – etwa in Richtung einer völkerrechtlichen Anerkennung – machen, bevor die Rebellen nicht unter Beweis gestellt haben, dass auch sie sich an Abkommen halten.

Menschenrechtsverletzungen aller Parteien sollten auf das Schärfste verurteilt werden. Denn mit den neuen bewaffneten Gruppen an der Macht und ihren Unterstützern am Golf werden Bürger- und Menschenrechte weiter erodieren. Besonders die

Rechte von Frauen werden von allen Konfliktparteien stark missachtet. Die Huthis gehen hart gegen Oppositionelle, Journalisten und Akademiker vor; diese werden festgenommen oder entführt, öffentlich hingerichtet oder einfach ermordet. Im Süden propagiert der STC einen nationalistischen Diskurs, der immer wieder zu Gewalt an Nordjemeniten führt. Auf der internationalen Ebene sollte Deutschland daher die Initiative der niederländischen Regierung unterstützen, die Berichterstattung der Expertengruppe für den Jemen beim VN-Menschenrechtsrat wiederaufzunehmen.

Um langfristig einen inklusiven politischen Dialog im Jemen zu etablieren, sollten Deutschland und seine europäischen Partner bereits jetzt sowohl den Konfliktparteien als auch der jemenitischen Zivilgesellschaft dabei helfen, neue politische Visionen für einen oder mehrere jemenitische Staaten zu entwickeln. Eine breite Diskussion darüber, wie der Jemen politisch neu geordnet werden könnte, findet bislang nicht statt. Dies ist unbedingt erforderlich, damit Ideen über eine neue integrative politische Ordnung in Verhandlungen einfließen können. Die Netzwerke der Berghof Foundation (Berlin) und des Centre for Humanitarian Dialogue (Genf) könnten hierfür genutzt werden. Ebenso wichtig wäre eine von Meinungsumfragen gestützte Debatte in den jemenitischen Medien über die Zukunft des Landes.

Soll der Frieden dauerhaft sein, ist besonders viel Arbeit auf der lokalen Ebene notwendig. Bereits jetzt liegt aufgrund der Fragmentierung des Nationalstaats viel Verantwortung auf den Provinzverwaltungen; diese Verantwortung wird nach einem Kollaps der Regierung noch zunehmen. Entsprechend sollte Deutschland im Rahmen der Stabilisierungs- und Entwicklungszusammenarbeit Beziehungen zu Lokalverwaltungen unbedingt ausbauen, um diese bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu unterstützen.

Mareike Transfeld ist Doktorandin an der Berlin Graduate School Muslim Cultures and Societies an der Freien Universität Berlin und Mitbegründerin des Yemen Policy Center Germany e.V. Zwischen 2014 und 2015 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Stiftung Wissenschaft und Politik.